



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Bruxelles, 3 marzo 2005
Intervento di ALESSANDRO TESINI
Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia - Italy
*Coordinatore nazionale della Conferenza dei Presidenti dei Consigli
regionali e delle Province autonome*

**IL RUOLO DELLE REGIONI E LA PROMOZIONE
DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'**

Lo Stato italiano ha circa 140 anni, le Regioni italiane poco più di 30 ed i Comuni più di mille. Questo è il dato italiano: siamo una terra di Comuni. Una terra che conosce profondamente il senso del territorio come centro della dinamica socio-economica. Una dinamica che ha bisogno di relazioni sinergiche tra l'autonomia locale, le Regioni, lo Stato e l'Europa per stare dentro le regole della moderna competitività.

Il mio Paese è impegnato dal 2001 in un complesso processo di ingegneria istituzionale. L'obiettivo è quello di traghettare il sistema Italia verso un'architettura decentrata, federalista appunto, che valorizza il ruolo delle autonomie locali, come altri paesi europei hanno sperimentato già da molti anni. Dunque il sistema regionale italiano, dopo trent'anni di laboratorio (salvo che per le Regioni a statuto speciale, di più vecchia data) sta verificando l'impatto di un nuovo governo delle politiche legislative tra Stato e Regioni, si interroga sulle strade più opportune da percorrere per evitare che il cosiddetto federalismo sia più un costo che una risorsa; dall'altra parte cerca formule di *governance* responsabile in ambito locale affinché il rapporto, oggi spesso conflittuale, tra competenze e risorse disponibili trovi – soprattutto nel rapporto tra Regioni e Enti locali – un punto di forza e di soluzione.

Anche nel caso italiano, dunque, come in tutta Europa, si riscontra l'opportunità di sviluppo di una nuova modalità di relazione tra i soggetti dell'ordinamento costituzionale, in cui il principio sussidiario diventi il criterio politico e metodologico dei rapporti inter-istituzionali.

Il breve intervento non mi consentirà di approfondire tutti gli aspetti che il tema della sussidiarietà evoca; così come non è mia intenzione ripercorrere in questa sede un excursus dei modelli migliori di realtà territoriali federate, perché credo ognuno di noi sia qui per rappresentare le specificità



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

del proprio Paese e cosa in concreto i parlamenti regionali d'Europa possano fare per coordinare al meglio gli aspetti politico-istituzionali applicativi della materia.

Molto è stato fatto, grazie anche alla rete europea della CALRE – e mi permetto di dire grazie anche alla presidenza italiana ed alla rete dei parlamenti regionali italiani, che si sono adoperati in tutte le sedi istituzionali per il raggiungimento di questi obiettivi – che in questi ultimi due anni ha saputo incidere con forza sui lavori della *Convenzione europea* affinché grazie al principio della sussidiarietà fosse riconosciuto un ruolo politico-istituzionale delle Regioni come elemento fondante della nuova Europa allargata. Abbiamo un nuovo Trattato costituzionale europeo ed un protocollo sulla sussidiarietà annesso che rappresentano il dato di partenza, la cornice da cui partire.

Si aggiunga che i parlamenti regionali italiani, in virtù della potestà legislativa riconosciuta loro dalla Costituzione, stanno riscrivendo i propri “Statuti regionali” che ridisegnano il ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nei sistemi territoriali. Dunque l'Italia vive in qualche modo una stagione costituente unica. Da una parte il nuovo Trattato europeo, dall'altra la riforma della Costituzione e la riforma degli Statuti regionali.

Qual è **il filo conduttore** che cerchiamo di individuare in questo quadro di riforme? Noi vorremmo che le Regioni trovassero piena legittimazione nel diventare, opportunamente dimensionate, il vero **nucleo identitario** rappresentativo del complesso pluralismo dell'Europa e altresì **l'ambito sufficiente** – per massa critica demografica ed economica – **a creare condizioni progettuali** per lo sviluppo.

Il federalismo per essere solido, e rendere solido quello europeo, deve partire dal basso. Per raggiungere tale obiettivo strategico occorre usare come metodo di soluzione dei problemi i principi chiave del federalismo: **sussidiarietà, cooperazione, competizione e solidarietà**, nel quadro del principio che si ponga al centro ciò che finora è stato concepito come periferia e stabilisca le funzioni del centro sulla scorta di ciò che la periferia non è fisiologicamente in grado di produrre con efficienza a garanzia dei diritti di cittadinanza che devono essere uguali per tutti i cittadini su tutto il territorio nazionale.

Le Regioni dovranno coordinare e promuovere dal basso il federalismo sui propri territori, nel quadro di un riassetto anche macroregionale delle loro strategie.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Insomma, la cosa che occorre evitare è che l'applicazione del principio di sussidiarietà porti ad un **neocentralismo regionale** che si vada a sostituire o a sommare a quello statale.

In Italia, il concreto funzionamento, a due anni dall'entrata in vigore, del nuovo assetto dei rapporti tra Stato, Regioni, enti locali ed Unione europea disegnato dalla riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001, pone in evidenza il superamento di un criterio "semplice" di riparto per materia delle competenze tra i diversi livelli territoriali.

Al riguardo, vorrei sottolineare alcuni elementi del trend 2003-2004:

1. **le direttive europee** rappresentano un elemento di permanente fluidificazione del sistema italiano quando chiamano in causa anche le competenze regionali e locali, in quanto in questo campo lo Stato concorre per definizione alla responsabilità per l'attuazione e garantisce la conformità dell'ordinamento italiano; allo stesso modo agiscono i vincoli conseguenti al rispetto del patto di stabilità;
2. emerge che, in concreto, **le politiche legislative** sono spesso il risultato di moduli negoziali che coinvolgono i diversi soggetti istituzionali interessati e che si svolgono in sedi differenziate: le Istituzioni comunitarie, le Conferenze fra Stato e Regioni e autonomie, la interlocuzione diretta fra il Parlamento e le stesse autonomie, che assume una importanza sempre maggiore nell'ambito della decisione legislativa;
3. in questo quadro, **l'attribuzione di competenze** non viene effettuata una volta per tutte in base ad una rigida ripartizione per materie, ma in base ad altri innovativi parametri: a) l'attribuzione, ai diversi livelli territoriali, di quote nello svolgimento di più ampie politiche legislative in relazione alle finalità, alle caratteristiche e alla miscela di profili "materiali" che compongono ciascuna politica legislativa; b) l'esigenza di una sussidiarietà "procedimentalizzata", cioè di un contesto caratterizzato dalla concertazione e dal coordinamento tra i vari livelli territoriali che devono essere proceduralmente coinvolti, in base al principio di leale cooperazione; c) la definizione di contorni di un sistema di poteri normativi e di competenze scorrevoli nei due sensi (verso il basso non meno che verso l'alto) in relazione alle necessità e alle scelte politiche che animano le maggiori politiche legislative che si dipartono dai diversi livelli territoriali.

Ne risulta una logica del tutto nuova basata sulla **concorrenza dei diversi livelli territoriali nella formazione di politiche legislative** e su



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

competenze normative pronte a combinarsi tra loro in molti modi, in relazione alle finalità e agli obiettivi che di volta in volta concretamente si propongono o s'impongono in via politica a livello statale e regionale. E' una logica che conduce nel lungo periodo a togliere peso o forse semplificare la ripartizione per materie e a valorizzare invece i fattori dinamici di collegamento e competizione tra i livelli territoriali negli ambiti costituiti da comuni finalità.

La sussidiarietà è materia che dobbiamo, dunque, considerare sotto un duplice aspetto: nei rapporti tra i diversi livelli di governo (verticale) e nei rapporti tra le istituzioni e l'offerta di servizi di pubblica utilità generati dal settore privato (orizzontale). E' vero che particolari responsabilità le hanno gli esecutivi perché possono orientare le policies regionali sui due livelli di sussidiarietà, ma la necessità di fare del sistema regione un baricentro culturale legislativo per mettere in connessione ed in equilibrio la sussidiarietà orizzontale e verticale può e deve essere responsabilità delle assemblee legislative che devono trovare a livello europeo raccordi metodologici e confronti di esperienze per sviluppare un approccio che ancora può essere considerato fragile dall'applicazione del trattato di Maastricht in poi.

Consentitemi di fare riferimento alla mia Regione, il Friuli Venezia Giulia, regione a Statuto speciale e da sempre storicamente regione d'Europa, che ha approvato lo scorso aprile 2004 la prima legge comunitaria regionale italiana, introducendo quelle misure legislative per la partecipazione regionale alla predisposizione della normativa comunitaria, ma soprattutto codifica e crea il sistema per il recepimento delle norme comunitarie e la loro attuazione. La previsione del periodico adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario è assicurato dalla stessa legge, per garantire, così, piena applicazione delle direttive comunitarie nell'ottica di snellezza e trasparenza amministrativa, ed altresì un quadro di riferimento normativo certo alle amministrazioni regionali e agli enti locali.

L'Assemblea regionale ha appena approvato la proposta di nuovo statuto di autonomia speciale indirizzata al Parlamento nazionale, perché è legge costituzionale. La Regione è definita come sistema federato di autonomie locali, retto dai principi della leale collaborazione interistituzionale e della sussidiarietà istituzionale e sociale.

In aderenza a tali principi, stiamo lavorando al nuovo ordinamento delle autonomie locali, competenza legislativa esclusiva della Regione, che



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

introduce forme e luoghi permanenti e sistematici per la collaborazione e l'intesa tra Regione e autonomie locali. Ciò vale particolarmente per i programmi di devoluzione delle competenze amministrative e delle relative risorse alle autonomie locali, sia nelle materie sociali che in quelle economiche e di gestione del territorio.

Quanto alle nuove competenze, lo statuto recepisce e rafforza la riforma costituzionale del 2001 e la sua attuazione disciplinata dal Ministro per le Regioni Enrico La Loggia, che conferiscono alle Regioni poteri di partecipazione diretta nei rapporti con l'Unione Europea, transfrontalieri ed internazionali, per le questioni di loro diretto interesse, fatta salva la competenza dello Stato in materia di politica estera. Tale diretta partecipazione si esplica attraverso la rappresentanza, nell'ambito delle delegazioni del Governo e nelle materie di loro competenza specifica, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano alle attività del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, laddove all'interno della delegazione del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale.

Un ultimo appunto vorrei farlo circa l'impegno dei Parlamenti regionali italiani sul fronte interno con il Parlamento nazionale in ambito comunitario. Nei prossimi mesi si svolgeranno alcuni eventi – che ritengo utile qui accennare – che consentiranno di attuare concretamente alcune delle **forme di cooperazione** che erano state delineate nel corso del 2004.

1. Nelle prossime settimane la Camera dei Deputati del Parlamento italiano avvierà, per il quinto anno, l'esame del **programma legislativo 2005** della Commissione europea e degli altri documenti di programmazione legislativa europea. Come concordato a novembre, la *Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti regionali italiani* (come tramite delle Assemblee regionali) potrebbe richiedere lo svolgimento di una apposita audizione presso la Commissione Politiche dell'Unione europea per concorrere con il Parlamento nazionale ad intervenire con tempestività ed efficacia nella fase di formazione delle decisioni a livello europeo. L'audizione potrebbe consentire l'individuazione di aree di interesse comune che richiedono ulteriori e specifici incontri o altre attività di cooperazione anche in attuazione della nuova legge 11/2005 sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea che ratifica il coinvolgimento in fase ascendente e discendente delle



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Regioni, per il tramite del sistema delle Conferenze che rappresentano gli esecutivi ed i legislativi regionali. In questo caso la legge contiene un insieme di disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli Enti locali alle decisioni relative alla formazione degli atti comunitari. In Italia, almeno sulla carta, questa strategia *multigovernance* sembra funzionare: i Parlamenti regionali e la Conferenza dei Presidenti hanno ottenuto un riconoscimento importante con l'approvazione della sopraccitata *Legge n.11 del 2005*, 'Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari' che riforma la vecchia legge 'La Pergola' ratificando il coinvolgimento in fase ascendente e discendente delle Regioni, per il tramite del sistema delle Conferenze che rappresentano gli esecutivi ed i legislativi regionali. In particolare, la legge riconosce la partecipazione dei Parlamenti regionali italiani alla fase ascendente del processo legislativo comunitario attraverso l'obbligo di trasmissione delle proposte di atti comunitari e dell'Unione europea e degli atti collegati di interesse regionale alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome che a sua volta funge da canale di trasmissione ai Parlamenti regionali. Il canale di dialogo è stato dunque creato anche se il tempo è abbastanza ristretto poiché entro il termine di 20 giorni la Conferenza dovrà ritrasmettere le osservazioni di merito.

2. Il **17 e il 18 maggio 2005** si svolgerà a Lussemburgo la **XXXIII riunione plenaria della COSAC**. Prima della riunione la XIV Commissione della Camera (eventualmente in congiunta con l'omologa Commissione del Senato) potrebbe, su richiesta della *Conferenza italiana dei Parlamenti regionali*, organizzare una audizione di rappresentanti (Presidenti o componenti delle commissioni consiliari competenti per gli affari europei) dei Consigli regionali sui temi oggetto della Conferenza.
3. Nel mese di **giugno** o in quello di **luglio 2005** dovrebbe essere lanciato il nuovo sito **IPEX** (*Interparliamentary EU information exchange*), ormai in fase avanzata di progettazione, che fornirà una piattaforma per lo scambio elettronico di informazioni in materia tra tutti i Parlamenti dell'Unione. La questione del coinvolgimento delle assemblee legislative regionali nell'IPEX – fortemente caldeggiata dalla Conferenza dei Presidenti italiana - è stata ampiamente discussa



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

nel corso delle riunioni dei Corrispondenti IPEX e dello *Steering Group* svoltesi a Stoccolma lo scorso gennaio. L'orientamento che sembra essere emerso è quello di rimettere a ciascun Parlamento nazionale la scelta degli strumenti e delle forme per l'accesso delle assemblee regionali alle informazioni contenute nella banca dati IPEX nonché di inserire informazioni e documenti relativi alle attività svolte dalle medesime assemblee in materia europea. E' quindi evidente che esistono ampi margini per attivare flussi informativi ascendenti e discendenti che agevolerebbero in misura significativa l'esercizio delle competenze regionali, soprattutto con riguardo alla fase ascendente.

In termini applicativi e su scala europea, credo che la creazione di una rete 'a reazione rapida' tra il Comitato delle Regioni ed i Parlamenti regionali rappresenti uno dei modi più concreti per coordinare gli sforzi comuni nel controllo della sussidiarietà. Inoltre, la partecipazione dei Parlamenti regionali italiani al gruppo di lavoro della CALRE sulla sussidiarietà – presieduto dal presidente Schausberger – mi sembra la via più efficace per garantire un continuo scambio di informazioni tra parlamenti

Vi ringrazio per la vostra cortese attenzione e sono a ribadire la piena disponibilità dei Parlamenti regionali italiani a continuare nel percorso fino ad ora intrapreso con la rete europea, il Comitato delle Regioni ed il Parlamento europeo.